

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CÍRCULO VICIOSO EN LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES VIGUESAS. CLAVES Y RETOS DE FUTURO ¹

GONZALO CABALLERO MIGUEZ

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Vigo

Recibido: 9 noviembre 2001

Aceptado: 17 junio 2002

Resumen: En este artículo se somete a un análisis riguroso la economía política de Vigo, utilizando como soporte teórico los últimos desarrollos de la nueva economía institucional y del análisis político de costes de transacción. La realidad viguesa se caracteriza por una situación de éxito económico y de fracaso político que es percibida correctamente por los vigueses. Al abordar el análisis de esta situación, este estudio detecta la existencia de un círculo vicioso en el seno de las instituciones municipales viguesas, lo cual implica un escenario de falta de cooperación en torno al interés general de la ciudad. La teoría de agencia común presentada por Avinash Dixit para el policy-making, la literatura del capital social desarrollada a partir de la aportación de Robert Putnam, los desarrollos sobre "self-reinforcing institutions" de Avner Greif o la noción de actores de veto formulada por George Tsebelis constituyen piezas teóricas de una enorme utilidad para comprender la problemática de la formación de las políticas públicas en Vigo.

Palabras clave: Políticas públicas / Instituciones / Círculo vicioso / Agencia común / Capital social / Actores de veto / Statu quo / Vigo.

THE POLITICAL ECONOMY OF THE VICIOUS CIRCLE IN THE LOCAL INSTITUTIONS OF VIGO. KEYS AND CHALLENGES FOR THE FUTURE

Abstract: This article analyses with rigour the political economy of Vigo on the basis of the more recent theoretical developments on new institutional economics and transaction cost politics. The reality of Vigo is characterized by a situation of economic success and political failure that is correctly perceived by vigueses people. This study finds the existence of a vicious circle in the local institutions of Vigo, which implies a scene of lack of cooperation on the general interest of the city. The theory of common agency on policy-making presented by Avinash Dixit, the literature on social capital developed by Robert Putnam, the developments on self-reinforcing institutions by Avner Greif, and the notion of veto actors according to George Tsebelis, constitute theoretical pieces of great utility to understand the problems for the policy-making in Vigo.

Keywords: Public policies / Institutions / Vicious circle / Common agency / Social capital / Veto actors / Statu quo / Vigo.

1. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo XX acogieron el retorno de las instituciones a la agenda de investigación principal tanto en la ciencia económica como en la ciencia política. Mientras en economía aportaciones de autores como Ronald Coase, Douglass North u Oliver Williamson configuraron las bases del programa de investiga-

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el II Congreso de Economía de Galicia "Nuevos escenarios para la economía gallega", organizado por el IDEGA, que tuvo lugar en Santiago de Compostela del 21 al 23 de noviembre de 2001. Algunas de las conclusiones de este artículo fueron expuestas en la conferencia que pronuncié en el Club Financiero de Vigo bajo el título "Los fundamentos constitucionales de la economía política viguesa. Claves y retos de futuro", en diciembre de 2001.

ción de la nueva economía institucional (Caballero, 2001a), a lo largo de la década de los años noventa los politólogos concedieron máximo protagonismo al estudio institucional, configurándose el análisis político de costes de transacción como uno de los desarrollos principales (Arias y Caballero, 2001; Caballero, 2001d). Se produce una eclosión neoinstitucionalista que permite un claro renacimiento de la economía política al señalar la importancia de lo político para comprender el funcionamiento de toda economía (economía política *hamiltoniana*), así como al desarrollar una teoría económica enriquecida institucionalmente y de carácter multidisciplinar que facilita el estudio de la política —economía política *madisoniana*, conforme a la presentación de Shepsle, 1999—.

De este modo, esta literatura concluye que las instituciones, tanto las formales como las informales, son la clave para comprender el éxito o el fracaso de una economía, que existe una relación bidireccional entre economía y política y que el desarrollo científico en economía y política exige esfuerzos paralelos en el trabajo teórico y aplicado, sin prescindir de la evolución histórica.

Esta nueva economía política de las instituciones asume el individualismo metodológico y se elabora sobre nociones como la racionalidad limitada, los costes de transacción, la información asimétrica, las inversiones irreversibles, los mecanismos de *governance*, el problema del *enforcement*, la dependencia de la senda o el capital social. Este cuerpo teórico neoinstitucionalista se convierte en un marco idóneo para el análisis y la comprensión de una amplia gama de fenómenos sociales, políticos y económicos.

El estudio aplicado de la economía gallega no ha incorporado todavía este nuevo conjunto de reflexiones. La academia se encuentra así ante un campo inexplorado y abierto a la investigación, que en torno a los conceptos de coste de transacción —desarrollado a partir de los trabajos *coaseanos* (Coase, 1937, 1960)— y al de instituciones —formulado en la obra *northiana* (North, 1990)— permitirá desvelar muchas claves sobre la situación económica de Galicia. Se trata de favorecer el estudio de las instituciones de la economía gallega sobre unas bases teóricas enteramente renovadas, cuestión que incumbe a diferentes áreas como la historia económica, la economía aplicada, el desarrollo económico o la organización de empresas. Un esfuerzo adecuado para asumir este reto enriquecerá notablemente el conocimiento de la economía gallega, así como la capacidad para proyectar sus escenarios y las tendencias de futuro.

El estudio de las instituciones ha evolucionado desde unos niveles previos de elevada abstracción y generalidad (piénsese por ejemplo en algunos trabajos *holistas* del “viejo institucionalismo”) hacia una consideración más microanalítica y concreta, susceptible de ser analizada con los instrumentos de la teoría económica, y vinculada a un territorio y a la especificidad histórica. Desde este enfoque se intentan desgranar los fundamentos institucionales que explican el éxito o el fracaso de una economía. En este sentido, Putnam (1993) constituyó un impacto de primer orden en la academia internacional al explicar las diferencias de desarrollo de las regiones italianas en función de las tradiciones de cultura cívica y capital social, mientras aportaciones como las de Greif (1994) o González de Lara (2000), comparando los diferentes marcos institucionales de Venecia y de Génova, incidieron en

aspectos institucionales más específicos, aproximando el análisis institucional hacia lo local. De este modo, se dispone de un marco teórico y analítico que resulta válido para abordar cuestiones que afectan a las comunidades locales.

En este trabajo se abre una línea de investigación en economía política sobre los fundamentos institucionales de la economía de Vigo. El peso del pulmón económico vigués en el conjunto de la economía gallega convierte a la ciudad olívica en referencia obligada en cualquier análisis sobre los nuevos escenarios para la economía regional. La situación y la evolución de Vigo como cabeza de área urbana y motor de expansión en el sur de Galicia afecta con protagonismo al bienestar socioeconómico de la ciudadanía gallega.

En un contexto de atención creciente a lo local, y en el cual se alzan voces que reclaman una mayor potenciación del municipalismo entendido como el eslabón pendiente de descentralización (Arias y Costas, 2001), la política municipal ocupa un lugar preferente en la comprensión de la economía local. Con el fondo teórico del nuevo institucionalismo, el estudio de la política municipal viguesa en la etapa democrática permite evidenciar alguna de las dificultades que la ciudad debe afrontar para revertir un fracaso político vigués que es reflejo de una situación institucional caracterizada por la falta de compromiso y de cooperación con la ciudad.

La ciudadanía viguesa manifiesta una fuerte desconfianza hacia la clase política de la ciudad. Los políticos vigueses son los peor valorados de los de las ciudades gallegas y carecen de unos niveles mínimos de *capital reputacional* que permitan funcionar adecuadamente la delegación política de la ciudadanía hacia sus representantes municipales. La trayectoria de esa clase política se ha caracterizado por el incumplimiento de compromisos y por la falta de capacidad para generar un *output* político que la ciudadanía demanda: esta demanda no satisfecha lleva a la ciudadanía a valorar negativamente a los políticos locales. Pero, además, esta insatisfacción subjetiva encuentra sustento objetivo si se comparan los *outputs* políticos logrados en Vigo con los de otras ciudades, evidenciándose la existencia de *institutions of knowledge* (Lupia y McCubbins, 1998) y *shared mental models* (Denzau y North, 1994) que palían con acierto en Vigo la “ignorancia racional del votante”.

Pero, además de constatar la incapacidad de la ciudadanía de Vigo para articularse políticamente, resulta relevante indagar sobre el porqué de esta situación, especialmente para poder formular perspectivas de futuro y propuestas de mejora. Sobre esto se intentará incidir en estas páginas y se presentará la existencia de un círculo vicioso forjado en la “década perdida de los años noventa” que impide las soluciones cooperativas en la definición del marco institucional (explicación que exige recurrir a formulaciones teóricas como los argumentos del capital social, la teoría de actores de veto o el problema de la agencia común). Los mecanismos institucionales no permiten alcanzar la solución de eficiencia paretiana, pues en una situación en la que nadie coopera en torno al interés general de la ciudad, cooperar se convierte en una actividad irracional. El escenario de no cooperación, de no credibilidad, de falta de confianza y de escasez de *capital reputacional* eleva los costes de transacción en política e impide la solución de los problemas de acción colectiva. Cada agente se centra en la maximización de su trozo de tarta, olvidando del tamaño del conjunto de la tarta en Vigo: se genera una desatención hacia lo po-

lítico que hace que se imponga el equilibrio de Nash a pesar de su ineficiencia, conforme a un sencillo modelo del “dilema del prisionero”. Aunque el juego se repita, las expectativas mutuas de no cooperación determinan el círculo vicioso de inviabilidad de acuerdos cooperativos.

Esta situación provoca, entre otras cosas, la escasez de provisión de bienes ofertados por la política, constituyendo el caso de las infraestructuras un buen ejemplo. Sin embargo, a pesar de estas dificultades la economía viguesa mantiene un ritmo de expansión considerable, claramente percibido por los ciudadanos. Parece que en Vigo la economía va bien mientras que la política va mal. Sin embargo, un análisis más acertado tendería a concluir que lo político se ha convertido en un lastre para la economía viguesa, que frena la pujanza económica. Vigo crece a pesar de su falta de acierto político. Los políticos no han jugado el papel de liderazgo y de dinamización que permitiría relanzar con más fuerza la situación económica. Esta realidad es percibida por agentes económicos y sociales y por el grueso de la ciudadanía, reforzándose la desconfianza y el rechazo hacia la clase política local.

Sin embargo, el repudio vigués a los políticos debe ser matizado en dos sentidos: 1) cabe preguntarse hasta qué punto la clase política no es sino reflejo de la propia ciudad; es decir, debe asumirse el fracaso político como un fracaso de la ciudad, con responsabilidades colectivas y no como el fracaso de uno solo de sus sectores (lo cual no impide exigir responsabilidades a los políticos vigueses); 2) el rechazo que los ciudadanos muestran hacia los políticos refuerza el círculo vicioso de la política municipal viguesa y ha generado una falta de incentivos para articular una oferta política acertada. Conviene tener presente que los políticos pudieron ser un obstáculo para la ciudad al no estar a la altura de circunstancias, pero a su vez sólo la política con mayúsculas puede solucionar los principales problemas vigueses (urbanismo, carencia de infraestructuras, tráfico ...).

De este modo, el principal reto de Vigo para encarar con éxito el siglo XXI reside en la capacidad de la ciudad para provocar una inflexión en el círculo vicioso que lo convierta en un círculo virtuoso de cooperación, credibilidad y compromiso. El reto afecta a todos los sectores de la ciudadanía y exige unos nuevos patrones de comportamiento político basados en la capacidad para generar soluciones y en la voluntad para hacerlo. A lo largo de estas páginas intentaremos abrir un debate que, al enriquecer el conocimiento sobre los problemas de la ciudad, pueda ayudar a corregirlos.

2. FRACASO POLÍTICO, ÉXITO ECONÓMICO: LA ACERTADA VALORACIÓN DE LOS VIGUESES

A lo largo de la transición política se constituye en España un Estado contractual a través de la fórmula de un régimen democrático parlamentario que da cabida a las corporaciones municipales democráticas (véase Caballero, 2001c). En abril del año 1979 se celebran las primeras elecciones municipales en el marco democrático de la Constitución de 1978, repitiéndose desde entonces cada cuatro años los comicios municipales.

En una primera aproximación a la política municipal viguesa desde el año 1979, la delimitación de dos grandes etapas puede resultar clarificadora. La primera se correspondería con el período 1979-1991 en el que el socialista Manuel Soto ocupa la alcaldía sin contar con mayoría absoluta y gobierna a través de una política de pactos con distintas fuerzas políticas y con concejales que abandonan sus partidos originales.

El PSOE accede a la alcaldía en el año 1979 gracias a un pacto cuatripartito con UG, PCG y BN-PG, a pesar de no ser la fuerza política más votada (lo fue la UCD). De este modo, las fuerzas de izquierda se aglutinan para conseguir la alcaldía en un acuerdo coherente que no implica sino plasmar la voluntad mayoritariamente progresista de los electores vigueses (un 55% de votos de izquierda-galleguistas frente a un 40% de centro-derecha). Un contrato político entre cuatro grupos municipales que debe ser interpretado como un ejercicio de delegación de la voluntad de los electores, y en ningún caso como una traición de los concejales electos al sentir mayoritario de la ciudad (la lista de UCD había obtenido tres de cada diez votos y la de CD uno de cada diez). Si la sublevación del año 1936 había retirado de la alcaldía viguesa al socialista Martínez Garrido, la legitimidad democrática devolvía a los socialistas la alcaldía de la ciudad.

La mejor prueba de que los vigueses aprobaban el pacto a favor de un alcalde de izquierdas aparece en las elecciones de 1983, en las que las urnas convierten al PSOE en la primera fuerza política de la ciudad con un 38,34% de los votos. No obstante, al no alcanzar la mayoría absoluta, los socialistas necesitaron el respaldo del edil comunista así como el de uno de los concejales del partido independiente VIGO, fuerza política que acabaría disolviéndose.

En los comicios de 1987, los socialistas vuelven a ser la fuerza política más votada, aunque su porcentaje de votos cae desde el 38,24% hasta el 34,92% y eso a pesar de haber reincorporado al que había sido cabeza del partido independiente VIGO. Inician la legislatura en mayoría minoritaria y al fracasar todos los intentos de pacto con el PSG-EG, el gobierno municipal del PSOE conseguirá salir adelante gracias al apoyo de ciertos concejales de AP y de CDS que abandonan sus respectivos grupos originales.

Este mandato municipal se caracterizó por una fase de crispación política y descontento municipal que conduce hasta el inicio de la década de los años noventa. A pesar del acoso al que es sometido el gobierno municipal y que le causa un considerable desprestigio, el PSOE mantiene en las elecciones de 1991 el mismo número de concejales que tenía, e incluso aumenta su porcentaje de votos. Sin embargo, es el PP la primera fuerza política al obtener el 41,81% de los votos y 13 concejales. No obstante, estos resultados no son suficientes a los populares para gobernar: el pacto PSOE-BNG-EG da lugar a un gobierno tripartito que, debido a las negativas nacionalistas, no encabeza el candidato socialista y hasta entonces alcalde, Manuel Soto, sino el número dos de la lista socialista. Carlos González Príncipe.

De este modo se cierra la etapa de Manuel Soto al frente de la alcaldía, período que acaba con unos años de fuerte tensión y crispación política pero que no fue castigado electoralmente por los vigueses, sino cerrado por el veto de concejales

nacionalistas a la continuidad del alcalde. El acoso de los ediles nacionalistas y de los populares hacia el alcalde había generado un clima que ciertamente dificultaba su continuidad como regidor municipal. Manuel Soto dejaba la alcaldía en un clima político polarizado en torno a su figura.

Tabla 1.- Número de concejales electos por partido

MUNICIPALES 1979	MUNICIPALES 1983	MUNICIPALES 1987
UCD	9 PSOE	12 PSOE
PSOE	8 AP	11 AP
CD	3 VIGO	3 PSG-EG
UG	3 PC	1 CDS
PCG	3	
BN-PG	1	
MUNICIPALES 1991	MUNICIPALES 1995	MUNICIPALES 1999
PP	13 PP	15 PP
PSOE	11 PSOE	8 BNG
EG	2 BNG	4 PSOE
BNG	1	PROVI

A lo largo de este período 1979-1991 surgen ya algunos indicios que empiezan a minar la credibilidad de la clase política viguesa y que reducen la confianza que en ella depositan los electores. La dimisión como concejal del cabeza de la lista mas votada en 1979 y jefe de la oposición de esa primera corporación; la disolución del grupo independiente VIGO o el transfuguismo de varios ediles constituyen buenos ejemplos de cómo los políticos rompen los contratos políticos acordados con sus electores en los comicios. La falta de cumplimiento de esos contratos –no exigibles ante ninguna *third part enforcement*– empieza a debilitar la relación de agencia entre electores y políticos, y eleva considerablemente los costes de las transacciones políticas a medida que el incumplimiento de lo contratado se extiende *de facto*.

La elección de alcalde en 1991 supuso una operación de diseño que no había sido respaldada *ex-ante* por los electores vigueses: la inversión específica que estos habían formalizado con sus votos era sometida a un *holdup* al situar al frente de la alcaldía a quien no había sido candidato a alcalde. De este modo, se inicia una segunda etapa en la política municipal viguesa democrática en la que –frente a la continuidad del período 1979-1991– la ciudadanía no va a aprobar a los distintos gobiernos municipales que pasan por la Plaza del Rey, impidiendo a los alcaldes repetir mandato.

Así, tras el mandato del gobierno tripartito (1991-1995), y a pesar de que consigue restar crispación a la vida política municipal, el electorado da un severo voto de castigo a ese gobierno en los comicios de 1995 –cierto es que en una coyuntura complicada a nivel nacional para el PSOE–. En estos comicios el PP obtiene un 46,17% de los votos y 15 concejales que le dan la única mayoría absoluta que se ha logrado en la ciudad y hacen alcalde a Manuel Pérez, mientras que el PSOE experimentaba una severa caída de 12 puntos situándose en un porcentaje de votos incluso menor al de las municipales de 1979.

Tabla 2.- Alcades de Vigo, 1979-2001

1979-1991	Manuel Soto Ferreiro	PSdeG-PSOE
1991-1995	Carlos A. González Príncipe	PSdeG-PSOE
1995-1999	Manuel Pérez Álvarez	PP
1999-...	Lois Pérez Castrillo	BNG

Pero tampoco el único gobierno de centro-derecha que llega a la alcaldía de Vigo (1995-1999) va a ejercer adecuadamente la delegación política que se le encomienda. Más bien al contrario, la incapacidad y falta de compromiso de este gobierno con la ciudad generó un evidente descontento general que se plasmó en las pasadas elecciones municipales de 1999: el PP cae 10 puntos y pierde cuatro concejales. En estos comicios, el PSOE vuelve a caer en votos y en concejales, mientras que el BNG experimenta un crecimiento espectacular que lo convierte en segunda fuerza política. Los vigueses, que no habían aprobado los dos gobiernos municipales anteriores, decidían dar una opción a un nuevo productor de *outputs* políticos para intentar satisfacer sus demandas políticas. El pacto BNG-PSOE coloca al nacionalista Pérez Castrillo al frente de la alcaldía.

De este modo, a lo largo de la década de los años noventa existen en Vigo cuatro regidores municipales distintos, y acceden a la alcaldía, en distintos mandatos, PSOE, PP y BNG, cronológicamente. Este alto grado de rotación en la alcaldía se entiende como consecuencia de una oferta política municipal que no está a la “altura de las circunstancias” que los vigueses reclaman. La política viguesa se mueve en los años noventa en un proceso de “prueba y error” a través del cual los electores buscan al gobierno municipal adecuado. Esta situación contrasta con la experiencia política de los años ochenta en la que el PSOE, respaldado por su buen momento desde el punto de vista estatal, se mantuvo de forma continua al frente de la alcaldía. Lo cierto es que, debido a múltiples factores que intentaremos desvelar posteriormente, la política municipal en los años ochenta obtuvo unos logros aceptables para la ciudadanía mientras que en los años noventa no lo consiguió, tal y como se evidencia en un análisis comparativo con otras ciudades.

A la pregunta sobre si han encontrado los vigueses un gobierno municipal con el que estuvieran satisfechos, los resultados electorales y la evidencia estadística responde con un rotundo no. La insatisfacción con la opción liderada por Carlos Príncipe se hizo evidente en las elecciones de 1995 y se reforzó al acentuar más la caída electoral en 1999, especialmente por producirse en este año una subida generalizada del PSOE. También en los comicios de este año los vigueses manifestaron su clara disconformidad con el gobierno de Manuel Pérez y castigaron electoralmente al PP. Pero, además, el actual gobierno local encabezado por el nacionalista Lois Pérez Castrillo constituye en opinión de los vigueses un nuevo ejemplo de fracaso en la política municipal.

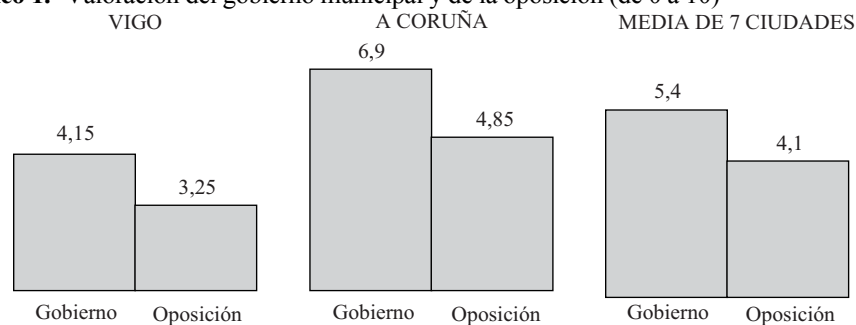
El gobierno vigués es el peor valorado de entre los gobiernos de las siete ciudades gallegas. Su calificación de 4,15 sobre 10 está claramente por debajo del 5,4 que recibe el conjunto de las ciudades gallegas como media, y contrasta con el 6,9 con que es valorado el gobierno de otra gran ciudad gallega: A Coruña (gráfico 1). Pero tampoco la oposición municipal en Vigo está bien vista por los electores,

quienes le otorgan también la peor nota de Galicia (un buen ejemplo sobre por qué los ciudadanos no pueden valorar la oposición lo constituye el hecho de que, dos años después de las elecciones de 1999, hayan renunciado ya a su acta de concejal los cuatro primeros puestos de la lista del PP).

El resultado es que los políticos vigueses son los peor valorados de Galicia y que la ciudadanía de Vigo –insatisfecha con gobierno y con la oposición municipal– no tiene a su disposición cauces políticos que proporcionen una sólida esperanza en afrontar con éxito los problemas de la ciudad.

Ningún político local de Vigo obtiene el aprobado cuando los vigueses los valoran y el alcalde Lois Pérez Castrillo es el alcalde peor valorado de todas las ciudades gallegas. Su nota de 4,25 contrasta con el 7,45 con que es valorado el alcalde A Coruña, Francisco Vázquez². El regidor herculino aparece ante la opinión pública viguesa como ejemplo de éxito de política municipal y prototipo de alcalde comprometido con su ciudad.

Gráfico 1.- Valoración del gobierno municipal y de la oposición (de 0 a 10)



Se han calculado los índices como una media de los valores recogidos en los Barómetros Urbanos de Sondeo en septiembre de 2000 y en abril de 2001 (*La Voz de Galicia*, de 08-10-2000 y de 29-04-2001).

FUENTE: Elaboración propia.

El análisis de los datos recogidos en la tabla 3 resulta concluyente: el 50% de los vigueses señalan que la situación política de Vigo es mala o muy mala y sólo un 13% creen que es buena (no llega al 1% los que la califican de muy buena). Esta valoración de la política local es con diferencia la más negativa que se produce entre las siete grandes ciudades gallegas, representando A Coruña el extremo opuesto, donde el 60% de los ciudadanos manifiestan que la situación política local es buena o muy buena y no llega al 10% los que la consideran mala o muy mala.

² Se han calculado estos valores como término medio de los valores recogidos en los Barómetros Urbanos de Sondaxe (septiembre de 2000 y abril de 2001).

Tabla 3.- Porcentaje de población para la que la situación política de la ciudad es...

	VIGO	A CORUÑA	7 CIUDADES
Muy buena	0,80	7,00	2,75
Buena	13,15	53,05	31,30
Regular	27,00	20,90	26,85
Mala	32,60	8,50	20,85
Muy mala	16,85	1,25	8,35
NS-NC	9,60	9,30	9,90

Se han calculado los índices como una media de los valores recogidos en los Barómetros Urbanos de Sondeo en septiembre de 2000 y en abril de 2001.

FUENTE: Elaboración propia.

Por el contrario, la situación económica de la ciudad olívica que los vigueses perciben es bastante más positiva que la percepción sobre la política local (tabla 4). Un 34% de los vigueses creen que la situación económica de Vigo es buena o muy buena, un 41% la consideran regular y un 20% mala o muy mala. Estos porcentajes son similares a los valores medios para las siete ciudades gallegas, siendo A Coruña la ciudad más satisfecha con su situación económica (el 56% de los coruñeses consideran buena o muy buena la situación económica, y sólo un 10% la califican de mala o muy mala).

Tabla 4.- Porcentaje de población para la que la situación económica de la ciudad es...

	VIGO	A CORUÑA	7 CIUDADES
Muy buena	2,80	2,80	2,10
Buena	31,25	53,10	36,55
Regular	41,30	31,55	37,50
Mala	16,95	7,55	17,20
Muy mala	3,30	2,50	3,80
NS-NC	4,40	2,50	2,85

Se han calculado los índices como una media de los valores recogidos en los Barómetros Urbanos de Sondeo en septiembre de 2000 y en abril de 2001.

FUENTE: Elaboración propia.

En definitiva, la opinión de los vigueses podría resumirse en que en Vigo “*la política va mal mientras la economía va bien*”. La cuestión que inmediatamente debe considerarse es si la apreciación subjetiva de los vigueses se corresponde con una realidad objetiva: ¿es acertada la opinión de los vigueses? No se trata aquí de responder a esta cuestión a través de un largo ejercicio descriptivo, por motivos de tiempo y espacio, sino de mostrar unos grandes rasgos que hagan evidente la respuesta.

El análisis positivo de la realidad viguesa evidencia que existen datos objetivos que permiten concluir que la opinión de los vigueses es acertada: la política viguesa fracasa, la economía viguesa evoluciona favorablemente.

En cuanto a los *outputs* políticos, las distancias de Vigo con respecto de otras ciudades es notable. Como ejemplo cabe señalar que mientras en el año 1995 las

ciudades en España contaban ya con un segundo cinturón de circunvalación, en Vigo aún no existía en el 2001 e incluso el denominado primer periférico presenta deficiencias estructurales que niegan tal consideración (y eso que a finales de los años ochenta alcaldía y el MOPU respaldaban un proyecto para construir un auténtico cinturón, proyecto derribado por la oposición municipal de nacionalistas y populares). Los políticos locales no han sido capaces de satisfacer una necesidad tan imperiosa.

También la carencia de infraestructuras culturales en Vigo evidencia el fracaso político local. Mientras que A Coruña cuenta, entre otras, con el Planetario, con la Casa de los Peces, con la Casa del Hombre, con el Coliseum, con el Palacio de Congresos y con el Museo de Arte Contemporáneo, Vigo carece, en el inicio del siglo XXI, incluso de un auditorio y de un palacio de congresos, afrontándose actualmente la construcción de varios proyectos relevantes. El retraso es considerable y la capacidad para alcanzar los niveles de otras ciudades que han avanzado previamente es limitada.

Además, el fracaso político municipal ha sido evidenciado también por decisiones judiciales que han declarado la ilegalidad del *policy-making* o del *output* político local. El urbanismo constituye un buen ejemplo en el que los tribunales llegaron a poner en entredicho el grueso del PGOU del año 1993.

La falta de atención al único zoológico de Galicia (A Madroa), el retraso en afrontar la gran infraestructura de saneamiento, el estado del “casco viejo” o la escasez de aparcamientos urbanos podrían ser algunos de los ejemplos de una larga lista que muestra que la política local no ha funcionado en Vigo adecuadamente. No parece exagerado hablar de la “década perdida de los años noventa” para las políticas públicas locales en Vigo. En el siguiente apartado seguiremos analizando el fracaso de estas políticas.

En cuanto a la evolución económica, la economía viguesa ha sostenido un ritmo de crecimiento considerable en un contexto nacional e internacional de expansión económica. En un reciente estudio (Outes *et al.*, 2001), se sostiene que el valor añadido bruto del sector privado en Vigo y en su área de influencia creció un 26,09% en el período 1993-1997, crecimiento algo superior al del conjunto de la provincia (tabla 5).

Tabla 5.- Tasas de crecimiento en el sector privado

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1993-1997
Vigo y área	5,03	2,03	6,87	10,10	26,09
Provincia	5,89	4,76	3,93	8,40	24,96

FUENTE: Outes *et al.* (2001).

Este crecimiento de Vigo y de su área se concentró especialmente en construcción y contratistas, en la industria del automóvil y en otras industrias (química, plástico y caucho, siderurgia, metal, mayoristas y detallistas de otras industrias) que crecieron para el período 1993-1997 un 34,4%, un 54,2% y un 57,1%, respectivamente, según el estudio citado (sectores seguidos en cuanto a tasa de crecimen-

to por la industria textil y los servicios, en ambos casos con incrementos de en torno a un 27%).

Además, se constata que los tres sectores industriales que por peso y tradición configuran el “núcleo duro de la industria viguesa” (automóvil, naval y otras industrias) incrementan su participación en el VAB de Vigo a pesar del crecimiento más moderado de la industria del naval, tal y como puede verse en la tabla 6.

Tabla 6.- Participación del núcleo fuerte del sector industrial en el VAB de Vigo y de su área de influencia

SECTORES	1993	1994	1995	1996	1997
Industria automóvil	12,99%	15,85%	14,18%	15,07%	15,89%
Industria naval	3,28%	2,67%	2,88%	3,05%	2,89%
Otras industrias	7,43%	7,30%	7,93%	8,50%	9,26%
Núcleo fuerte	23,70%	25,83%	24,99%	26,62%	28,04%

FUENTE: Outes *et al.* (2001).

Se carece de un estudio pormenorizado para años posteriores, pero diversos indicadores confirman la expansión de la economía de Vigo hasta la actualidad, de forma coherente a la fase del ciclo. Vigo crece considerablemente, justificándose la opinión ciudadana.

Una de las hipótesis que los argumentos expuestos en este epígrafe nos permiten contrastar es la capacidad de los ciudadanos vigueses de captar la realidad político-económica de su entorno. Según lo expuesto, y a pesar de que el *homo-economicus* pueda tener incentivos individuales que le lleven a optar racionalmente por la ignorancia, se corrobora como los *shared mental models* (es decir, los modelos subjetivos de los individuos para procesar la información y tomar decisiones) de los vigueses les permiten construir una aproximación mental a la realidad de la ciudad, aunque sea imperfecta (Denzau y North, 1994). Esto implica la existencia de unas *institutions of knowledge* que permiten la construcción de esos modelos mentales y que filtran adecuadamente la información relevante para no desbordar la capacidad mental computacional de los vigueses (sobre instituciones y *knowledge* resulta de interés la obra de Lupia y McCubbins, 1998). Sin embargo, esas instituciones no han tenido la capacidad de establecer un sistema de incentivos que conllevara una adecuada articulación política de los intereses de la ciudad. Sobre esta compleja cuestión que pregunta sobre la interconexión entre instituciones, economía y política intentaremos indagar a continuación.

3. FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE VIGO

La comprensión de la realidad político-económica del Vigo actual exige de una perspectiva histórica que intente aclarar las claves institucionales sobre las que se asienta la sociedad viguesa. La política municipal viguesa se está desarrollando sobre un círculo vicioso de no cooperación que se ha forjado a lo largo de los años.

De este modo, la senda de evolución de la ciudad se convierte en elemento necesario de análisis, determinando las decisiones, los actos del pasado y las posibilidades del presente –se trata de la noción *northiana* de dependencia de la senda conforme a North (1990)–. Para un adecuado estudio de la vía del cambio institucional, debe tenerse presente que el concepto de instituciones no incluye solamente las instituciones formales (que en el caso de las reglas políticas municipales son comunes para todos los municipios equiparables en España), sino también las informales, que se convierten en la clave de nuestro estudio y que interaccionan con las formales y con los mecanismos de cumplimiento. De este modo, cabe entender la evolución histórica en función de las variables institucionales, pero sin negar en las elecciones individuales y de grupo un margen de maniobra y de libertad basado en las nociones de racionalidad limitada y de información incompleta. El hecho es que las instituciones y los actos políticos se entrelazan para determinar la senda política municipal en Vigo, propia e intransferible, por lo que la presentación efectuada en el apartado anterior sobre las corporaciones democráticas viguesas es relevante.

Conviene situar el análisis recordando la juventud de Vigo como ciudad. Mientras hacia 1910 la población viguesa era de 17.708 habitantes, cincuenta años más tarde se situaba en los 144.874, continúa creciendo hasta los 197.144 habitantes en el año 1970, los 258.724 en el año 1981 y los 291.418 habitantes a la hora de cerrar el siglo XX. Este intenso y acelerado crecimiento demográfico en un período relativamente corto ha dificultado la creación de un escenario urbano que fuese asumido por los ciudadanos como algo propio en torno a lo que comprometerse. La ciudadanía fue incapaz de establecer unos derechos informales sobre la urbe que hiciesen entender Vigo como algo propio para sus ciudadanos. La ciudad sufrió esa falta de sedimento que otorga el paso del tiempo al permitir alargar la valoración del futuro, y con ello los incentivos a la cooperación. Además, vivir un pasado común permite a los ciudadanos establecer lazos de cooperación entre ellos, así como mejorar el conocimiento y la información que los individuos tienen sobre el resto de los agentes y sobre la cooperación. La velocidad en la construcción de la ciudad no facilitó que la ciudadanía asumiese un compromiso sobre un proyecto de ciudad en torno al cual cooperar. Vigo ha sido más un conglomerado de diferentes partes mal interconectadas que una ciudad cohesionada con un proyecto definido y asumido.

En este punto resulta interesante introducir la noción de capital social. El capital social hace referencia al conjunto de relaciones sociales propias de una sociedad, y más concretamente a los niveles que en esa sociedad existen de confianza, de normas cooperativas y cívicas y de asociacionismo, los cuales pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar las acciones coordinadas. De esta forma se intenta medir hasta qué punto los individuos se fían de sus conciudadanos, así como el grado de cooperación que los ciudadanos asumen para resolver asuntos sociales del tipo “dilema del prisionero”. La literatura del capital social defiende la relevancia de este elemento cuando se intenta comprender el funcionamiento político y económico de una sociedad. La confianza permite contratar especificando menos contingencias y facilita la cooperación, y en un entorno fiable, con confianza, la

inversión va a ser favorecida al percibir los agentes menos riesgos sobre la apropiabilidad de beneficios futuros. Así, en una sociedad segura, en la que existen altos niveles de confianza, se favorece la innovación y la acumulación de capital físico y aumenta la tasa de retorno del capital humano. La presencia de círculos viciosos y virtuosos del capital social enfatiza la relevancia de este elemento para una economía.

La verdad es que en los últimos años la polémica y la profundización sobre esta noción de capital social ha sido considerable, así como sobre su posible *operacionalización* y fórmulas para medirlo. Al margen de las profundas discusiones teóricas, será suficiente para nuestros objetivos entender que una sociedad con un alto nivel en capital social tendrá individuos que confían los unos en los otros y que están dispuestos a cooperar actuando conjuntamente en la búsqueda de intereses que les resulten comunes, tanto a través de la vía política como de la económica (aunque un análisis microanalítico puede concluir sobre distintos grados de cooperación en función del tipo de transacción). El capital social aparece como elemento clave del éxito de cualquier ciudad, región o país.

Al analizar el caso de las políticas públicas en Vigo parece razonable lanzar la hipótesis presentada en Caballero (2001b) sobre la existencia de un déficit en el nivel de capital social, entendiéndolo como una escasez en los niveles de cooperación necesarios para lograr el interés general de la ciudad. Este factor puede ayudar a explicar una buena parte de los fracasos que la ciudad ha sufrido en los últimos tiempos, aspecto relevante si tenemos en cuenta que sólo conociendo mejor la realidad y aprendiendo de los errores pasados podrá afrontarse el futuro con acierto.

En términos generales, el problema en cuestión apunta a la debilidad de expectativas mutuas de cooperación, no sólo entre ciudadanos sino también en las relaciones en que participan políticos, agentes sociales y otras organizaciones. La idea señala que en una situación en la que cada agente espera que los demás no cooperen, él se dejará llevar por la tentación individual de no cooperar. En una situación en la que la mayoría no coopera, la cooperación y el comportamiento cívico se convierten en irracionales, existiendo una dejadez de los asuntos públicos. El interés general de la ciudad sale perdiendo.

Este panorama es especialmente preocupante debido a la existencia de círculos viciosos del capital social; y esto supone que cuando no se coopera en una ciudad puede acabar existiendo una tendencia cada vez mayor a que nadie coopere con nadie. Los agentes aprenden de lo que otros hicieron en el pasado. Nadie espera que otro coopere, por lo que el acuerdo no es viable. La cooperación depende de la credibilidad y de la reputación que cada cual haya logrado en su actuación pasada: cuando en Vigo los diversos agentes sociales tienen una trayectoria de no cooperación en el pasado, las posibilidades de cooperar en el presente se ahogan.

En este punto cabría introducir la visión de la carencia viguesa de cooperación como una institución “*self-enforcing*” que refleja un equilibrio o un estado estacionario, de forma que sólo cabría buscar un cambio en la tendencia en factores exógenos (Greif, 2000). Pero, además, desde una perspectiva endogeneizadora, si las instituciones viguesas generan una inercia institucional suficientemente potente,

ese déficit en capital social puede realmente convertirse en una institución “*self-reinforcing*” que genera procesos de retroalimentación e implica comportamientos y procesos que aumentan el conjunto de parámetros que refuerzan los comportamientos asociados con esa institución. Siguiendo los postulados *greifianos*, debería también someterse a análisis “cuánto de” instituciones “*self-destructing*” puede haber en el proceso; es decir, si el marco institucional vigués está provocando cambios endógenos que puedan acabar revertiendo la senda no cooperativa. Sin embargo, y tal y como destacaremos en las conclusiones, el peso de los factores estructurales y de los institucionales orienta la senda, pero no elimina la existencia de un número de grados de libertad que es lo suficientemente grande como para convertir en determinante la voluntad de la ciudadanía y de la clase política viguesa.

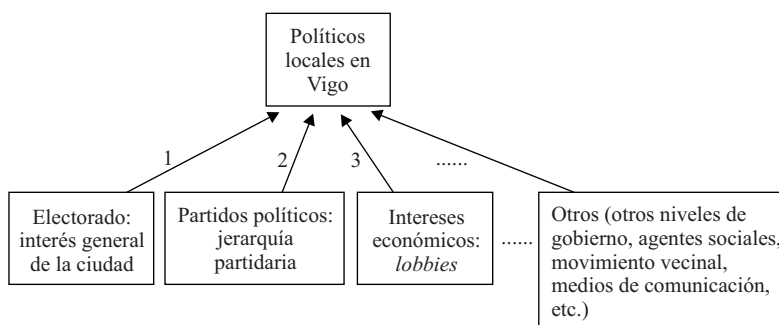
En el actual escenario vigués de no cooperación, cada cual busca aumentar su trozo de tarta a costa de otros en vez de colaborar con la intención de conseguir una tarta mayor que permita repartir trozos mayores para todos. Los agentes no valoran las externalidades positivas que generan y la provisión de bienes públicos se bloquea al generalizarse las actitudes de *free-rider*. Predominan demasiados intereses depredadores y los intereses privados prevalecen sobre los públicos; es decir, sobre los del conjunto de la ciudadanía. Esa situación favorece a grupos de interés que pueden estar interesados en configurar *lobbies* que consigan poner a los *policy-makers* al servicio de sus intereses; situación ésta que permite explicar algunas decisiones políticas en Vigo. El riesgo de una Vigo-esclerosis se hace patente.

Para evidenciar estos riesgos resulta interesante introducir la visión del *policy-making* vigués como un problema de agencia común con múltiples principales, conforme a los postulados de Dixit (1996). Esto supone analizar el problema de la delegación política en toda su amplitud, entendiendo que hay muchos principales, distintos al cuerpo electoral, que están interesados en modelar la actuación del político vigués. Los problemas de información impiden al electorado controlar adecuadamente al político local y permiten que éste –al no ser un *homo-benevolente* sino un *homo-economicus*– establezca una serie de relaciones de agencia con otros principales, dando lugar a actividades que no tienen por qué corresponderse con el interés general de la ciudad.

La figura 1 presenta el problema en cuestión. La flecha 1 de la figura recoge la relación de agencia que representa la esencia de la democracia: la delegación del principal-electores en los políticos-agentes. Con un adecuado contexto institucional, esta relación implica que el electorado a través de sus votos consigue que el decisor político actúe en consonancia a la voluntad de la ciudadanía. Pero la imperfección del entramado institucional provoca que no se genere la estructura de incentivos adecuada, por lo que, en su acción, el político local incorpora intereses que le son encomendados por otros agentes. Esta situación se produce con intensidad en el *policy-making* vigués, donde hay ejemplos claros en los que los políticos municipales en vez de actuar conforme a los intereses generales responden, por ejemplo, a intereses partidarios (esperando ser recompensados por sus partidos en la confección de posteriores listas o con la concesión de un cierto *status*) o a intereses económicos (el poder económico presiona sobre el poder político a la búsque-

da de ciertos intereses, premiando a los políticos a través de medios que pueden ser lícitos o ilícitos). De ahí que los vigueses denuncien en los políticos locales una falta de compromiso con la ciudad. La escasez de confianza de los electores en los políticos vigueses provoca un debilitamiento en la relación de agencia recogida en la flecha 1, lo que provoca un fortalecimiento de las relaciones de las demás flechas. De este modo, el círculo vicioso se autosostiene.

Figura 1.- Relación de agencia común en las políticas viguesas



FUENTE: Elaboración propia.

Para amortiguar estas dificultades, las reglas formales legales pueden dar algunas soluciones, y en eso hay mucho que avanzar. Como señalan Arias y Costas (2001), *“la captura del decisor local por intereses privados es, más que un riesgo, una posibilidad cierta. Este riesgo es especialmente probable cuando, como sucede en España, no existe a nivel municipal ningún tipo de incompatibilidad entre el desempeño del poder local y el ejercicio de intereses privados en actividades relacionadas con la regulación del suelo y el urbanismo”*. La delimitación de los intereses públicos y de los intereses privados solucionaría algunos problemas importantes en Vigo.

La escasez de capital social es el caldo de cultivo propicio para las malas gestiones políticas. Vigo resulta un buen ejemplo: un bajo nivel de capital social supone un bajo rendimiento institucional. En este sentido, una comunidad cívica como la viguesa resulta débil, tanto para hacer que los distintos gobiernos sean responsables de sus acciones como para articular sólidamente las demandas sociales que interesan. Sólo así cabe entender el fracaso político municipal.

La noción que estamos empleando de capital social permite una relación directa con el *policy-making* vigués, pero a la vez resulta compatible con los buenos resultados económicos de la ciudad olívica. Esto es así porque es en los mercados políticos donde los costes de transacción son mayores, donde las reglas y los derechos están mucho menos delimitados, donde el cumplimiento de los compromisos está sometido a mayores riesgos... En Vigo, la trayectoria histórica generó un marco institucional que aumentó la dimensión de estos problemas en política (así, en Vigo la indefinición y la debilidad de unos “derechos de propiedad” en la política viguesa

sa hacen que las ganancias de la cooperación sean de dudosa apropiabilidad). En cambio, en economía existen reglas de juego más claras, derechos de propiedad bien especificados..., y por eso resulta más sencillo que, aunque con un capital social reducido, los agentes puedan llegar a cooperar y a establecer acuerdos (además, otros factores como las economías de escala o las tendencias endógenas impulsan el desarrollo económico vigués).

El hecho es que pasan los años y la ciudadanía viguesa constata cómo sucesivos gobiernos municipales son incapaces de ofertar a la ciudad tantas necesidades demandadas. La construcción de una infraestructura, la realización de una oferta cultural o turística o la rehabilitación de un barrio son políticas que exigen de la capacidad de un gobierno municipal.

Hacer política supone siempre la existencia de ganadores y también de perdedores, especialmente en la medida en que elegir una actuación política implica renunciar a otras. Pero cuando la política se concibe como servicio al interés general, la existencia de individuos no beneficiados por una actuación pública no puede suponer la paralización de la actividad política. Los poderes públicos deben ofertar continuamente aquello que la ciudad demanda, y al final los que salen perdiendo por un determinado proyecto acabarán ganando como fruto del conjunto de actuaciones que permite el progreso de la ciudad. El conjunto del *policy-making* se convierte así en un juego de suma positiva que puede repartir beneficios para todos.

Pero para salir de la política del *statu quo* hay que tener capacidad para introducir cambios en las políticas y para sostener un liderazgo político (asumiendo la iniciativa sin dejarse llevar por la inercia). Esta capacidad se va a ver limitada por la presencia de actores de veto, tal y como destaca la aportación seminal de Tsebelis (1995).

Los actores de veto son actores individuales o colectivos cuyo acuerdo es requerido para tomar (y para ejecutar) una decisión política. En Vigo, podemos identificar unos cuantos. En primer lugar, todo gobierno municipal es un actor necesario para hacer política en una ciudad. Pero, además, si analizamos su composición podemos encontrar dentro de él a los actores de veto partidarios, papel que en la actualidad desempeñarían los dos partidos que forman parte de la coalición de gobierno. Por otro lado, y para diferentes proyectos, el Gobierno central, la Xunta, la Zona Franca o la autoridad portuaria son actores de vetos institucionales, necesarios pero individualmente no suficientes para muchas decisiones, tal y como se expuso en Caballero (2000).

Sobre este mapa de nudos de decisión podemos incorporar otros actores de especial relevancia para la realización de políticas municipales. Tal es el caso de la administración pública (a veces de difícil control para el decisor político) o del movimiento vecinal (que se mueve entre la representatividad y la simple actuación como grupo de interés), los cuales pueden vetar *de facto* la aplicación de ciertas políticas.

Para llevar a cabo las políticas que la ciudad demanda, todos estos actores deben llegar a acuerdos. Entre ellos se producen contactos y transacciones: sólo se reali-

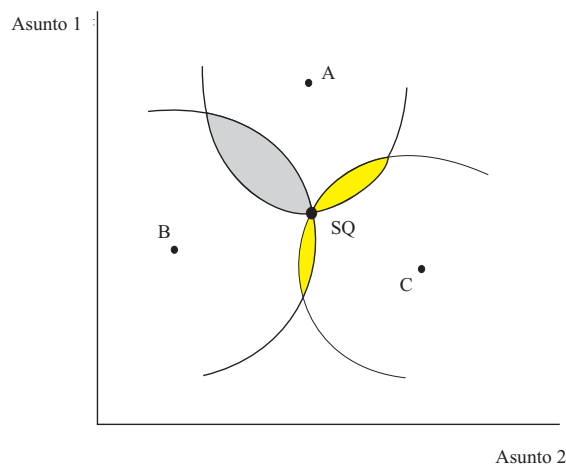
zarán aquellas políticas que concitan el acuerdo necesario entre actores sobre una determinada política que mejora el *statu quo*.

Los análisis políticos que estudian la importancia de los actores de veto para la decisión política constatan que a mayor número de actores de veto, mayor será la dificultad de llevar a cabo políticas beneficiosas (pues siempre habrá alguien que se sentirá perjudicado y que vetará el proyecto). Pero en Vigo, a pesar del elevado número de actores de veto, éste no es por sí solo el elemento más preocupante.

Y es que los estudios sobre actores de veto defienden también que cuanto mayor sea la distancia entre estos actores, más difícil será lograr políticas que salgan adelante sin ser vetadas. Esto constituye un elemento medular para explicar la insuficiencia de la oferta política viguesa. La carencia de un proyecto compartido y creído de ciudad, en torno al cual se comprometan los actores políticos y sociales vigueses, permite el distanciamiento de las posiciones y de los intereses entre esos actores de veto. Sus intereses particulares no están alineados en la dirección de un proyecto compartido de interés general para la ciudad y cada uno busca intereses distintos, por lo que no se facilita la cooperación para aprobar políticas.

Para entender esta problemática resulta de interés el gráfico 2. Supóngase que el eje de ordenadas recoge una cuestión política y el de abscisas otra, que hay tres actores de veto cuyos puntos ideales de políticas son A, B, C y que se decide por mayoría. Además cada actor de veto es indiferente entre los puntos que están a la misma distancia de su punto ideal y prefiere los puntos que se aproximan a su punto ideal, por lo que representamos curvas de indiferencia circulares (“preferencias euclidianas”) que pasan por el punto de *statu quo* SQ. El análisis tiene por objeto mostrar que con el sistema de mayoría las políticas que saldrían adelante son las incluidas en los tres pétalos (zona sombreada) que forman intersecciones entre dos curvas de indiferencias: ese es el *winset del statu quo*, es decir, el conjunto de políticas que concitan el acuerdo necesario para ser aplicadas e imponerse al *statu quo*.

Pero además cuando se establece el sistema de unanimidad entre actores de veto para sacar adelante una política, el *winset del statu quo* se reduce más y puede llegar a ser el conjunto vacío (es el caso representado en el gráfico 2, donde la intersección entre los conjuntos preferidos de los tres actores sólo incluye el punto de triple intersección, que es el de *statu quo*). La experiencia política de Vigo muestra lo reducido del *winset* en la ciudad; problema agravado por la distancia existente entre los puntos ideales de los distintos actores y por un círculo vicioso de no cooperación que impide aproximar tales distancias.

Gráfico 2.- Actores veto y *statu quo* en el *policy-making* vigués

Claro que el problema político de la ciudad no es sólo cuestión de actores de veto. De hecho, entre 1996 y 1999, cuando todos los actores de veto institucionales y partidarios recayeron por primera y única vez en esta ciudad en un solo agente (el Partido Popular), el gobierno municipal fue incapaz de asumir con éxito políticas que alejasen a la ciudad del *statu quo*. En esta experiencia, la falta de voluntad, marcada por la fuerte influencia de otros principales en la relación de agencia común, es factor explicativo (piénsese, por ejemplo, en que un liderazgo vigués de éxito tendría fuertes efectos en la distribución del poder interno en esa fuerza política, existiendo intereses que corrían un alto riesgo).

La receta frente al *statu quo*, que impide una oferta política satisfactoria, exige dos componentes centrales: compromiso con la ciudad y capacidad política. El compromiso supone la voluntad de apostar por un liderazgo vigués, más allá de intereses partidistas y particulares, e implica la alineación de preferencias entre el decisor político y las preferencias de la ciudad. La capacidad es necesaria para acertar en el proyecto y convertir la voluntad en realidad, y exige un conocimiento profundo de la problemática viguesa. Querer y saber se convierten en dos requisitos *sine qua non* para solucionar los retos en el *policy-making* vigués. Sin duda, dos exámenes que no superaría buena parte de la clase política de la ciudad (más bien la tendencia general sería que los políticos actuales tendiesen a pasar sólo uno de los exámenes).

Todo esto genera una falta de credibilidad y una situación de mala reputación de la clase política viguesa, a quien la ciudadanía culpa de falta de capacidad y de compromiso con la ciudad. El incumplimiento de compromisos políticos, la política de confusión y falta de transparencia —en ocasiones incluso al margen de lo legal— en cuestiones de máxima relevancia como el urbanismo o la supeditación de la política a intereses particulares o partidarios suponen terribles efectos dañinos para el espíritu de cooperación. De este modo, en Vigo se obstaculiza la creación de un

entorno de seguridad y de confianza que tantos beneficios sociales podría producir. Como caso contrario véase la credibilidad y la reputación del equipo municipal herculino con Paco Vázquez a la cabeza.

El juego de expectativas viene marcado por una trayectoria que ha dañado progresivamente el *capital reputacional* de los políticos de la ciudad: se trata de un problema de mala reputación. Esto daña considerablemente la selección racional de opciones públicas, la cual exige no sólo unas instituciones que adecúen los incentivos de los agentes democráticos, sino también que esas instituciones permitan confiar en los agentes y que los principales perciban que pueden confiar. Es decir, los efectos de los incentivos establecidos por las instituciones deben ser saludables y, además, debe ser ampliamente creíble que realmente son saludables. En Vigo, la realidad es bien distante de esta situación ideal.

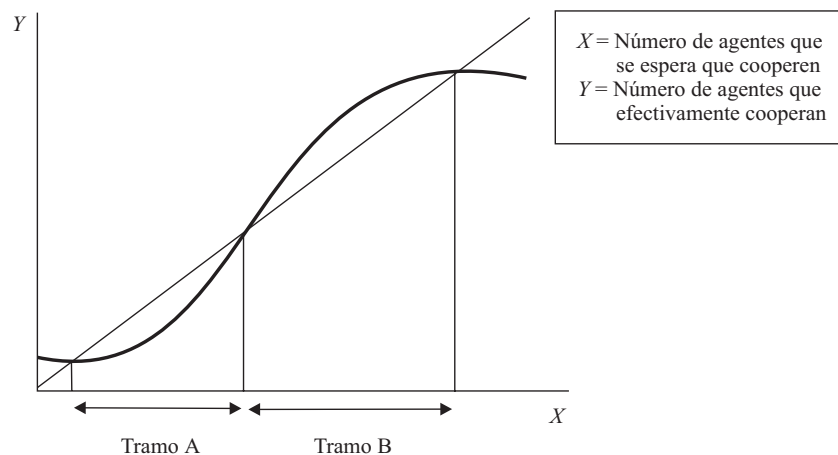
4. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas se ha incidido sobre algunos de los problemas que vienen caracterizando la economía política de la ciudad de Vigo a lo largo de los últimos años. El centro de atención se ha situado en la incapacidad de los agentes sociales y políticos para cooperar con el fin de afrontar con éxito los asuntos de interés general, entendiendo esta cooperación en sentido amplio como un caso de bien público. En estos procesos de análisis sobre el nivel de compromiso con un proyecto para la ciudad es relevante asumir una perspectiva dinámica y vinculada a la experiencia histórica, y conviene señalar el papel relevante que juegan los fenómenos de decantamiento.

Para entender estos fenómenos hay que tener en cuenta que para cada agente va a existir un nivel de participación mínima que le induce a participar en el compromiso ciudadano; es decir, que si el agente considera que en la ciudad hay un grado de compromiso elevado con los intereses generales, entonces él también optará por cooperar, esperando que su actividad revierta en la consecución final de los grandes objetivos ciudadanos. Si, por el contrario, nadie coopera, el agente optará por olvidarse de los intereses generales y centrará su actividad en torno a sus intereses particulares³.

Si acumulamos este tipo de actitudes obtenemos una función como la representada en el gráfico 3: recogemos el número de personas que se espere que cooperen en el eje horizontal mientras que en el eje de ordenadas se mide el número de agentes que efectivamente cooperan a favor de los intereses generales de la ciudad. La función aumenta primero a un ritmo creciente y luego decreciente (resulta sencillo fundamentar esta acumulación de distribución de agentes con unas hipótesis bastante razonables en función de los patrones de comportamiento expuestos en el párrafo anterior) y corta en tres puntos a la bisectriz de 45°.

³ También es cierto que, en una situación en la que la cooperación es muy alta y la consecución de intereses generales está casi garantizada, se genera un desincentivo a la cooperación.

Gráfico 3.- Sobre cooperación en Vigo: del círculo vicioso al círculo virtuoso

Situémonos en el gráfico en un punto que esté en la función entre el punto de corte superior con la bisectriz y el corte intermedio con la bisectriz (tramo B). En este tramo de la función el número de agentes que coopera es superior al que se esperaba que cooperasen por lo que cabe esperar que, tras el éxito de la acción, en momentos posteriores nuevos agentes se decidan también a cooperar. De este modo, se configura un círculo virtuoso de cooperación que se plasma en una tendencia hacia el equilibrio situado en el corte superior de la función con la bisectriz. Es el escenario idóneo para el éxito político.

En cambio, si nos situamos sobre la función de cooperación en un punto entre los cortes inferior e intermedio con la bisectriz, el número de personas que cooperan comprometiéndose con los intereses generales es menor que el que se esperaba (tramo A). Esto desincentiva la cooperación y los que hoy cooperan dejarán de hacerlo mañana, pues asumen unos costes privados en busca de intereses generales y contemplan cómo otros agentes no lo hacen, impidiendo éstos que los intereses generales se logren (se trata también de un problema *olsoniano* de acción colectiva). Así, se produce un círculo vicioso de baja cooperación que arrastra a través de un “efecto bola de nieve” hacia el equilibrio que representa el corte inferior de la función con la bisectriz.

El Vigo de los últimos años se ha movido en un círculo vicioso de no cooperación que explica una buena parte de los problemas de la política municipal viguesa. Este círculo, que implica tendencias crecientes de no cooperación, no se limita a los patrones de comportamiento de los políticos locales sino que caracteriza totalmente el marco institucional de la sociedad viguesa. De este modo, recalcamos que el reto de Vigo en los primeros años del siglo XXI es conseguir cambiar la trayectoria de esos círculos viciosos hacia un círculo virtuoso y que esta tarea exige el compromiso de todos los sectores de la ciudad.

No es una tarea sencilla lograr la coordinación para un gran pacto por la ciudad. Entre otras cosas porque algunos esfuerzos similares que buscaban la unidad acabaron fracasando o logrando resultados bastante mediocres, y esto daña la credibilidad en un nuevo pacto. Pero el continuo empeoramiento de la situación política local y el descontento creciente de la ciudadanía pueden actuar como impulsores de un cambio. Vigo debe apostar por la cooperación para ganar su futuro. Compete a todos los agentes y sectores de la ciudad: cada cual debe desempeñar su papel. La sociedad civil comprometiéndose nítidamente y de forma activa con el interés común de la ciudad y controlando minuciosamente la actividad política y castigando sin el voto a quien no cumple. El movimiento asociativo actuando en defensa de los bienes públicos generales y no sólo de aquéllos que los benefician exclusivamente. Los políticos apostando por la reputación, la transparencia, la credibilidad y la honradez, y siempre al servicio del conjunto de los ciudadanos. Los medios de comunicación poniendo a disposición de los ciudadanos una información veraz y poco tendenciosa. La opinión pública manteniéndose informada y distinguiendo entre las distintas actitudes, sabiendo generar un *status* propicio para aquéllos que lo merecen y generando una estructura de incentivos poderosos para modelar conductas. El empresariado intentando vincularse más en los grandes retos de la ciudad, entendiendo que todo lo que redunde en el beneficio de Vigo es un beneficio para ellos. La universidad comprometiéndose con la ciudad y con su área de influencia, intentando generar a través de la docencia y de la investigación resultados destacables tanto en capital humano y cultura cívica como en conocimiento sobre aquellos asuntos de especial relevancia para Vigo...

La lista es larga y está llena de ejemplos, pero el mensaje central está claro. Un Vigo dividido y no cooperativo es un Vigo que arrastra un lastre en su proceso de progreso y desarrollo. Sólo la unión basada en la cooperación y en el compromiso con la ciudad puede abrir un nuevo ciclo para el futuro de Vigo. A pesar de las dificultades para lograr esta inflexión, cabe señalar que el futuro no está predeterminado y que su construcción está en manos de los vigueses.

Para acertar en esta senda de cambio hay varios peldaños que afrontar. Entre ellos la renovación de la clase política local es un asunto relevante, tal y como manifiestan los vigueses en los distintos estudios de opinión. Pero también generar un debate serio, profundo y riguroso sobre la ciudad es un objetivo prioritario. Sólo así se podrán afrontar con éxito los problemas de la ciudad. En estas reflexiones hemos intentado abrir este debate tan relevante para el bienestar de muchos ciudadanos de Vigo y de Galicia. Esperemos que el debate se enriquezca en el futuro próximo. Y que ello redunde en el interés de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, X.C.; CABALLERO, G. (2001): "Instituciones, costes de transacción y políticas públicas: un panorama" (en prensa).

- ARIAS, X.C.; COSTAS, A. (2001): "El eslabón perdido de la descentralización. Argumentos a favor de los gobiernos locales", *Claves*, núm. 114, pp. 38-42.
- CABALLERO, G. (2000): ¿Statu quo en Vigo?, *Faro de Vigo, Firms*, (13-09-2000), p. 28.
- CABALLERO, G. (2001a): "La Nueva Economía Institucional", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 161, pp. 59-86.
- CABALLERO, G. (2001b): "El déficit vigués en capital social", *Faro de Vigo, Firms*, (13-06-2001), p. 31.
- CABALLERO, G. (2001c): *From the Predatory State to the Spanish Contractual State, 1939-1978. A Northian Vision on Institutions and Economy*. (Conference on The Role of Institutions, European Historical Economics Society, Trinity College). Dublín.
- CABALLERO, G. (2001d): "De la Nueva Economía Institucional al análisis político de costes de transacción", *V Congreso Nacional de Ciencia Política, AECPA*. La Laguna.
- CABALLERO, G. (2002): "Puerto-ciudad: un problema político", *Faro de Vigo, Firms*, (04-03-2002), p. 49.
- COASE, R.H. (1937): "The Nature of the Firm", *Economica*, 4, (noviembre), pp. 386-405
- COASE, R.H. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 1, pp. 1-44.
- DENZA, A.T.; NORTH, D.C. (1994): "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, vol. 4, pp. 3-31.
- DIXIT, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- GONZALEZ DE LARA, Y. (2000): *Enforceability and Risk Sharing in Financial Contracts from the Sea Loan to the Commenda in Late Medieval Venice*. Florencia: European University Institute.
- GREIF, A. (1994): "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Society", *Journal of Political Economy*, 102.5, pp. 912-950
- GREIF, A. (2000): "The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Endogenous Institutional Change", en: *Historical Institutional Analysis*. (Forthcoming). CUP
- LUPIA, A.; MCCUBBINS, M.C. (1998): *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn what they Need to Know?* Cambridge University Press.
- NORTH, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OUTES, X.L.; FALAGÁN, J.; CARLOS, P. DE; FERNÁNDEZ JARDÓN, C.M. (2001): *Estructura productiva del sector privado en Vigo y su área de influencia: 1993-1997*. Vigo: Consorcio de la Zona Franca de Vigo.
- PUTNAM, R.D. ET AL. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SHEPSLE, K.A. (1999): "The Political Economy of State Reform. Political to the Core", *Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics*. Washington, DC.
- TSEBELIS, G. (1995): "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.